

# **RASSEGNA DI LEGISLAZIONE COMUNITARIA**

**a cura di G. Sgarbanti**



## Rassegna della normativa della comunità europea in materia agricola: la riforma della PAC proposta nel 1991 ed attuata nel 1992\*

Giulio Sgarbanti\*\*

Si è ritenuto opportuno, nella presente rassegna sulla normativa comunitaria in materia agricola, discostarsi parzialmente dallo schema seguito in quelle precedenti apparse su questa *Rivista* - consistente in una sintetica descrizione analitica dei singoli provvedimenti di maggiore rilevanza nel periodo considerato - per dare il dovuto risalto, in una visione d'assieme, alla recente riforma della politica agricola comunitaria (PAC), che, dopo una travagliata gestazione, è stata avviata, e sulla quale sono quindi già possibili alcune prime considerazioni.

Prima però di addentrarci nell'esame della riforma occorre, per la sua rilevanza, aprire una breve parentesi per segnalare a parte il regolamento del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie<sup>1</sup>, il quale viene a sostituire, opportunamente codificandone le numerose modifiche via via apportate negli anni, il regolamento n. 797 del 1985; il regolamento n. 2328 rappresenta dunque il nuovo testo base degli interventi strutturali della Comunità<sup>2</sup>.

Ritornando subito alla riforma della PAC, va detto che essa trova origine da un radicale progetto presentato dalla Commissione nel 1991, comunemente indicato, dal nome del commissario all'agricoltura che lo ha elaborato, come Piano Mac Sharry<sup>3</sup>. Tale Piano - dopo aver a lungo descritto l'evoluzione della politica agricola della Comunità, che ha condotto quest'ultima a divenire grande produttrice ed esportatrice di beni agricoli di cui un tempo era importatrice - proponeva gli orientamenti per il futuro. La PAC avrebbe dovuto mantenersi agganciata ai suoi principi fondamentali, e cioè al mercato unico, alla preferenza comunitaria ed alla solidarietà finanziaria fra gli Stati membri. Veniva però criticata la logica del sostegno fino allora posta in essere che, essendo principalmente basata sui prezzi dei prodotti, era risultata, tra l'altro,

---

\* La presente rassegna copre il periodo dal 1° gennaio 1991 al 15 ottobre 1992.

\*\* Prof. straordinario di diritto agrario nell'Univ. di Catania

discriminatoria nella misura in cui, più l'impresa è grande e produttiva, più essa veniva ad essere beneficiata<sup>4</sup>. Partendo da tali premesse, il Piano conteneva la proposta, assolutamente innovativa, di una drastica riduzione dei prezzi garantiti dei prodotti agricoli, per altro compensata da aiuti diretti al reddito degli agricoltori, accompagnata da ulteriori misure di controllo della produzione, con l'obiettivo di fronteggiare i problemi delle eccedenze produttive e dei costi crescenti per il FEAOG che il loro stoccaggio e smercio comporta, pur continuando a proteggere gli agricoltori per il loro duplice insostituibile ruolo di produttori degli alimenti nonché - ed è questo un aspetto che viene sempre più evidenziandosi - di gestori dell'ambiente rurale, per il cui rispetto essi svolgono una funzione fondamentale che va opportunamente indirizzata. Non deve essere, inoltre, dimenticato che tale proposta tendeva anche a sbloccare le trattative in corso in sede GATT, arenatesi sul problema dei sussidi all'agricoltura, dei quali gli Stati Uniti hanno avanzato la pressoché totale abolizione<sup>5</sup>.

Su tale Piano non è, comunque, il caso di indugiare perché ormai, a distanza di poco più di un anno dalla sua prima presentazione, e dopo accese discussioni, il Consiglio «Agricoltura» ha, infatti, adottato il 30 giugno 1992 i regolamenti che recepiscono giuridicamente l'accordo politico intervenuto il mese precedente sulle proposte di riforma della PAC avanzate dalla Commissione, approvandoli in larga misura, ma introducendo anche sensibili variazioni; tali primi regolamenti - sui quali, dunque, conviene concentrare l'attenzione, pur avvertendo che molti altri ne dovranno seguire per completare il quadro normativo e permettere la concreta piena attuazione della riforma - interessano la maggior parte delle organizzazioni comuni dei mercati, vale a dire i seminativi, il tabacco, il latte, la carne bovina, la carne ovina e le relative misure d'accompagnamento (protezione dell'ambiente, imboschimento, prepensionamento), e l'accordo sui prezzi agricoli<sup>7</sup>. In linea generale si può osservare che le linee direttrici di tali misure sono:

- la diminuzione progressiva ma sostanziale dei prezzi dei prodotti agricoli, al fine di renderli più competitivi;

- la concessione di compensazioni non direttamente legate alle quantità prodotte, ma - e ciò non corrisponde alle esigenze espresse dagli Stati Uniti in sede di trattative GATT - proporzionali alle superfici di terreno coltivate;

- il ricorso a provvedimenti che limitano l'utilizzazione dei mezzi di produzione, quali la messa a riposo dei terreni, la limitazione del numero di capi per ettaro e le quote.

Siamo dunque di fronte a quella che appare come la più radicale riforma della PAC mai attuata, ovvero al tramonto del sistema degli interventi in agricoltura basato principalmente sul sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, a favore di meccanismi di integrazione diretta del reddito degli agricoltori, che rappresentano l'esempio tipico di quella che gli economisti chiamano una politica di *decoupling*, verso la quale la Comunità sembra in tal modo avviarsi<sup>8</sup>. Le nuove disposizioni, che entreranno in vigore nel corso delle tre campagne 1993/94, 1994/95 e 1995/96, possono sintetizzarsi come segue.

a) Per quanto riguarda i *seminativi*, l'attenzione va rivolta in particolare sui regolamenti nn. 1765/92 e 1766/92<sup>9</sup>, le cui disposizioni rappresentano il cardine di tutta la riforma e sono strettamente congiunte negli effetti.

Mentre, infatti, il secondo - come meglio si osserverà in prosieguo - abbassa, in tre fasi, a decorrere dalla campagna 1993/94, i prezzi dei cereali ravvicinandoli a quelli del c.d. mercato Mondiale<sup>10</sup>, il primo istituisce in corrispondenza un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi. In sostanza con il regolamento n. 1765 viene prevista la corresponsione, a domanda, di un *pagamento compensativo*, fissato per ettaro e differenziato su scala regionale, a favore degli agricoltori che seminano cereali, semi oleosi e piante proteiche, volto appunto a bilanciare, almeno parzialmente, la perdita di reddito causata dalla riduzione dei prezzi istituzionali. Le superfici di base sulle quali viene calcolato il pagamento compensativo sono pari alla media delle superfici coltivate a cereali, semi oleosi e piante proteiche nel 1989, 1990 e 1991<sup>11</sup>; le modalità di calcolo del pagamento compensativo, basato sulla produzione regionale media ad ettaro, sono diverse per cereali, semi oleosi e piante proteiche. Per i cereali il pagamento compensativo per ettaro è calcolato moltiplicando un importo di base (rispettivamente 25, 35 e 45 ecu per le campagne 1993/94, 1994/95 e 1995/96) per la resa media regionale (che per il granoturco è possibile differenziare da quella degli altri cereali), fissata sulla base dei piani di regionalizzazione preparati dagli Stati membri. Per quanto riguarda i semi oleosi - che non beneficeranno di prezzi garantiti - l'aiuto per ettaro è calcolato basandosi su un prezzo di riferimento previsionale pari a 163 ecu/t ed un importo di riferimento comunitario pari a 359 ecu/ha, ed è parimenti suscettibile di essere regionalizzato tenendo conto delle rese medie, che gli Stati membri potranno determinare in funzione sia della resa cerealicola media regionale che della resa media in semi oleosi. Per le piante proteiche<sup>12</sup>

l'aiuto compensativo per ettaro è basato sulla resa cerealicola regionale moltiplicata per 65 ecu.

Il pagamento compensativo è concesso o nel quadro di un «regime generale», accessibile a tutti i produttori, o attraverso un «regime semplificato», riservato ai piccoli produttori<sup>13</sup>. I produttori che chiedono il pagamento compensativo nel quadro del regime generale hanno l'obbligo di ritirare dalla produzione - c.d. *set aside* - parte della superficie della loro azienda - fissata al 15% dei terreni destinati ai seminativi interessati - e ricevono per essi uno specifico pagamento compensativo<sup>14</sup>. L'obbligo di messa a riposo dev'essere di norma organizzato in base ad una rotazione delle superfici (ma è anche prevista la messa a riposo non fondata sulla rotazione delle colture, che comporterà una percentuale di terra da ritirare più elevata, non ancora definita) e devono osservarsi le misure di tutela ambientale definite dagli Stati membri; per altro le superfici ritirate dalla produzione possono anche essere utilizzate per produzioni non destinate in primo luogo al consumo umano o animale.

Molte altre precisazioni andrebbero fatte su questo nuovo regime di sostegno dettato dal regolamento n. 1765, e sui primi regolamenti che vi danno applicazione<sup>15</sup>, ma, non potendoci soffermare oltre per ragioni di spazio, occorre passare a considerare il precitato e coevo regolamento n. 1766, che costituisce il nuovo regolamento di base sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. In esso si confermano, in grande misura, i meccanismi d'intervento previsti dal precedente regolamento n. 2727 del 1975, e, dunque, per larga parte la nuova regolamentazione si limita a codificare le numerose modifiche subite nel corso degli anni dalla precedente; tuttavia il nuovo regolamento non manca di contenere significative novità di ordine giuridico ed ancor più sotto il profilo economico per quanto riguarda il nuovo regime dei prezzi indicativi, d'intervento e di entrata, progressivamente diminuiti, a partire dalla campagna 1993/94, fino a situarsi, a regime, per le campagne dal 1995/96, ad un livello inferiore di circa il 30% rispetto agli attuali<sup>16</sup>. Tali riduzioni dei prezzi a livelli prossimi a quelli del mercato mondiale vengono però, come si è osservato, largamente attenuate nei loro effetti sui redditi degli agricoltori, dal sistema dei pagamenti compensativi, il cui importo è, viceversa, progressivamente crescente fino alla campagna 1995/96. Significativo è anche il fatto che - onde evitare un orientamento generalizzato dei produttori verso una determinata coltura - per tutti i cereali sia fissato dal regolamento n. 1766 il medesimo prezzo, abolendo le differenziazioni a favore, ad esempio, del grano duro; ma anche di ciò

si è tenuto conto nel regolamento n. 1795, prevedendosi che ai produttori di frumento duro delle zone produttrici tradizionali (fra cui primeggiano le regioni centro-meridionali italiane, comprese le isole), sia versato, in aggiunta al pagamento compensativo, un importo supplementare inteso a risarcirli per la perdita di reddito dovuta all'allineamento del prezzo di detto prodotto sul prezzo degli altri cereali pari a 297 ecu/ha.

b) Per quanto riguarda il *tabacco*<sup>17</sup> è stato fissato un premio unico per ciascun gruppo di varietà. Tale premio è maggiorato del 10% nel caso di contratti conclusi con associazioni di produttori. Il regime entrerà in vigore nel 1993. Le quote fissate per gruppo di varietà sono ripartite tra gli Stati membri. Per i raccolti 1993 e 1994 ciascuno Stato membro distribuirà la parte attribuitagli tra le imprese di prima trasformazione, basandosi su riferimenti acquisiti. Le quote, fissate a 370.000 tonnellate per la campagna 1993, dovranno essere ridotte a 350.000 tennellate a partire dal 1994.

Gli altri provvedimenti prevedono in particolare: la soppressione dell'intervento e delle restituzioni all'esportazione; la creazione di un fondo comunitario di ricerca e di informazione, finanziato mediante una ritenuta sul premio non superiore all'1%; l'istituzione di agenzie di controllo con l'incarico di vigilare sulla realizzazione del regime comunitario per il tabacco; il varo di un programma di riconversione per talune varietà.

c) Per quanto riguarda il *latte*<sup>18</sup> il regime delle quote resta l'elemento essenziale. Non si ha alcuna riduzione delle quote per la campagna 1992/93. Il regime del prelievo supplementare viene prorogato per un nuovo periodo di 7 anni a decorrere dal 1993. Il Consiglio, sulla base delle proposte della Commissione, deciderà prima della fine del 1992 le disposizioni necessarie alla codifica ed alla semplificazione del regime, nonché le disposizioni relative ai terreni soggetti a vincoli ambientali. Il Consiglio procederà altresì ad una riduzione supplementare del 2% dei quantitativi di riferimento per l'insieme degli Stati membri, in due fasi, in ragione del 1% per ciascuno dei periodi 1993/94 e 1994/95. Nel settore dei prezzi è stata decisa una riduzione del prezzo del burro pari al 2% nel 1993/94 e nel 1994/95.

d) Per quanto riguarda le *carni bovine*<sup>19</sup> la riforma riguarda il regime dei premi e dei mezzi d'intervento, tenendo conto delle considerazioni ambientali. Al fine di evitare una concentrazione eccessiva, infatti, il Consiglio ha fissato un fattore di densità massima di bestiame per ettaro, che rappresenta il limite entro il quale i produttori potranno beneficiare

dei premi per UBA (unità bovini adulti). Tale limite è fissato a 3,5 UBA per ettaro di foraggio nel 1993, 3 UBA nel 1994, 2,5 UBA nel 1995 e 2 UBA a decorrere dal 1996 e non si applica alle piccole aziende con meno di 15 UBA.

I produttori di carne bovina potranno beneficiare di diversi premi: ai bovini maschi, alle vacche nutrici, all'estensivizzazione e alla trasformazione dei vitelli. Per i bovini maschi viene mantenuto il premio già esistente; l'ammontare è fissato a decorrere dal 1995 a 90 ecu al capo, pagabile al massimo due volte nel corso della vita dell'animale, una volta al raggiungimento dei 10 mesi e quindi al raggiungimento dei 22 mesi. E' stata definita una «mandria di riferimento regionale»; qualora il numero di premi richiesto sia superiore a tale limite, il numero di animali per produttore ammessi a beneficiare del premio sarà ridotto in proporzione. E' altresì conservato il premio al mantenimento delle mandrie di vacche nutrici. L'importo del premio è portato a 120 ecu, sempre a decorrere dal 1995; vengono imposti limiti per produttore e viene istituita una riserva nazionale con possibilità di trasferimento del diritto al premio. Questi due premi possono essere aumentati di 30 ecu nel caso in cui la densità sia inferiore a 1,4 UBA/ha (premio di estensivizzazione). Gli Stati membri, a seconda delle loro strutture di produzione, possono inoltre istituire sia un premio per la trasformazione dei vitelli (100 ecu per giovane vitello maschio di razza lattiera ritirato dalla produzione prima dell'età di 10 giorni) sia un regime d'intervento per gli animali leggeri (con carcasce il cui peso sia compreso fra i 150 e 200 Kg).

Il regime d'intervento subisce anch'esso delle modifiche tra cui: fissazione di limiti per l'acquisto all'intervento, decrescenti per fasi da 750.000 tonnellate nel 1993 a 350.000 tonnellate nel 1997; creazione di una clausola di sicurezza negli Stati membri in cui il prezzo di mercato sia inferiore al 60% del prezzo d'intervento nel corso di un periodo di riferimento; limitazione dell'intervento alle carni di qualità.

e) Per quanto riguarda le *carni ovine e caprine*<sup>20</sup> il sistema dei premi attualmente in vigore viene mantenuto. I limiti individuali per produttore sono fissati a 1.000 capi nelle regioni svantaggiate e a 500 capi nelle altre regioni. Al di là di tali limiti i premi concessi sono ridotti del 50%. I premi per gli animali leggeri sono portati all'80% del premio normale, in luogo del 70%. I premi vengono concessi sulla base di un anno di riferimento (1989, 1990 o 1991 a scelta dello Stato membro). Viene istituita un «riserva addizionale» pari all'1% della somma dei limiti individuali dei produttori delle regioni svantaggiate di ciascun Stato membro, che



sara attribuita esclusivamente a tali regioni, secondo criteri che saranno definiti dagli Stati membri. Viene altresì istituita la possibilità di trasferimento dei diritti al premio tra produttori; una parte dei diritti trasferiti dovrà essere incorporata, senza pagamento, nella riserva nazionale per essere ripartita a titolo gratuito tra i nuovi produttori o altri produttori prioritari. Gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per evitare che i diritti al premio siano trasferiti al di fuori delle zone sensibili o delle regioni in cui la produzione ovina riveste particolare importanza per l'economia locale.

f) Le *misure d'accompagnamento*<sup>21</sup> integrano le misure relative ai mercati e hanno il fine di: concedere aiuti per la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse naturali; favorire l'istituzione di regimi di prepensionamenti a favore degli agricoltori e dei lavoratori dipendenti delle aziende agricole; promuovere l'utilizzazione delle terre a fini forestali, ecologici o ricreativi.

Il regime agroambientale di aiuti comunitari, previsto dal regolamento n. 2078/92, si prefigge di: promuovere l'utilizzazione delle terre a fini forestali, ecologici o ricreativi.

Il regime agroambientale di aiuti comunitari, previsto dal regolamento n. 2078/92, si prefigge di: promuovere l'impiego di metodi di produzione meno inquinanti; favorire l'estensivizzazione delle produzioni vegetali e dell'allevamento; promuovere lo sfruttamento dei terreni agricoli in condizioni compatibili con la tutela dell'ambiente, dello spazio naturale, del paesaggio e del suolo, nonché con la conservazione delle specie locali minacciate di estinzione; incentivare la cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati; incoraggiare il ritiro di durata dei seminativi per scopi di carattere ambientale<sup>22</sup>; promuovere la sensibilizzazione e la formazione degli agricoltori a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze della tutela ambientale e con la salvaguardia dello spazio naturale. I conduttori di aziende agricole che si impegnino a rispettare per un periodo di almeno cinque anni le condizioni stabilite ricevono un premio annuale per ettaro di terreno agricolo o per unità di bestiame adulto nel caso di messa a riposo dei terreni il periodo è portato a 20 anni. Il regime di aiuti ha il fine primario di finanziare azioni aventi un effetto positivo sull'ambiente, ma può altresì essere applicato a favore di provvedimenti intesi a favorire l'utilizzazione dei terreni per attività ricreative e l'accesso del pubblico ad essi.

Il regime di prepensionamento, istituito dal regolamento n. 2079/92, offre agli Stati membri che lo desiderino la possibilità di concedere

aiuti ai conduttori di aziende agricole e ai lavoratori dipendenti del settore agricolo di età superiore ai 55 anni che intendano cessare la propria attività prima del raggiungimento dell'età della pensione. Gli aiuti al prepensionamento possono essere versati nelle seguenti forme: premio per cessazione d'attività; indennità annua non connessa con la superficie; premio annuo per ettaro di terreno; pensione complementare, qualora l'importo fissato dal regime pensionistico nazionale sia troppo ridotto per costituire un incentivo a lasciare l'attività agricola. I terreni resi disponibili possono sia essere ceduti a rilevatari, nel pieno rispetto delle esigenze ambientali e secondo norme definite dagli Stati membri, sia essere utilizzati a fini non agricoli, in condizioni compatibili con l'ambiente.

L'aiuto all'imboschimento, previsto dal regolamento n. 2080/92, ha il fine di offrire un'utilizzazione alternativa dei terreni agricoli tramite lo sviluppo di attività forestali nelle aziende agricole, con riflessi positivi anche per l'ambiente. Tale regime di aiuti può comprendere: aiuti intesi a coprire le spese d'imboschimento; un premio annuale per ettaro imboschito, destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento; un premio annuale per ettaro, destinato a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole; incentivi agli investimenti per il miglioramento delle superfici boschive<sup>23</sup>.

Così brevemente descritti i pilastri della riforma, e senza pronunciare un giudizio definitivo data la disparità di opinioni fra gli economisti sugli effetti delle nuove misure, non si possono tuttavia sottacere alcune gravi perplessità su di essa. Va, infatti, rimarcato che il tanto deprecato tecnicismo della PAC viene ad essere accentuato da regolamentazioni sempre più minuziose e complesse, comportanti innumerevoli attività di ordine amministrativo. Fatto questo che, se appare in genera negativo, lo è particolarmente per un paese come l'Italia che assomma ad un apparato amministrativo noto per la sua inefficienza - basti pensare alla caotica situazione di inadempiente ritardo in tema di applicazione delle quote latte<sup>24</sup> - la presenza di tante piccole e piccolissime imprese, sicché vi è da dubitare sia che il nostro paese riesca ad adeguarsi efficacemente e tempestivamente alla riforma - dall'Italia non voluta - sia che molti nostri produttori riescano a «districarsi» fra una miriade di incombenze di ordine burocratico, verso le quali sembrano manifestare una atavica ritrosia<sup>25</sup>: con quale grave danno per la nostra agricoltura è facile immaginare. Ed ancora, nonostante l'intensificarsi degli sforzi per reprimerli

nell'evidente consapevolezza del pericolo, è prevedibile un aggravarsi dei fenomeni di frode, per accaparrarsi indebitamente i nuovi aiuti comunitari, legati spesso a condizioni difficilmente controllabili.

Senza contare che la strada imboccata degli aiuti diretti al reddito presenta altre incognite, prospettandosi per le imprese la necessità di passare da un controllo di gestione prevalentemente orientato alla ricerca del massimo ricavo proveniente dalla produzione (coerente con gli alti prezzi garantiti) ad una prospettiva principalmente rivolta al contenimento dei costi conseguente ai bassi prezzi dei prodotti: e non v'è chi non veda come forte possa essere la spinta data in tal modo agli imprenditori, specialmente delle zone meno fortunate, a mirare soprattutto a percepire gli aiuti senza troppo curarsi della qualità e della quantità della produzione, ed il connesso pericolo di una forte perdita della competitività di almeno una parte dell'agricoltura europea, che pure si vorrebbe stimolare, e che una futura ben possibile riduzione degli aiuti attualmente previsti potrebbe mettere definitivamente in crisi. Né vanno trascurate le conseguenze pesanti sul piano occupazionale che inevitabilmente si manifesteranno con l'applicazione generalizzata del *set-aside*, unito alla riduzione dei prezzi dei prodotti.

L'aspetto che più preoccupa è, per altro, il consolidarsi di un orientamento antiproduttivistico, espressamente proclamato<sup>26</sup> e tenacemente perseguito. Vero è che non si giunge formalmente a rendere obbligatorio il *set-aside* o ad imporre veri e propri divieti a produrre oltre certe quote, ma, essendo l'adesione alle regole comunitarie condizione per poter fruire dei benefici delle organizzazioni comuni di mercato, le misure formalmente incentivanti al contenimento della produzione appaiono sostanzialmente imposte ed ineludibili per l'antieconomicità a produrre senza gli aiuti o soggiacendo agli oneri pecuniari, come i prelievi, per la produzione fuori quota. Ne sono derivati dubbi di compatibilità con gli obiettivi assegnati alla PAC dall'art. 39 del Trattato e, più ancora, con la nostra legislazione agraria chiaramente ispirata, al contrario, ad evidenti finalità produttivistiche<sup>27</sup>. In ogni caso, ed al di là di ogni disquisizione di carattere giuridico, il contenimento delle produzioni con strumenti quali la non coltivazione appare del tutto opinabile. Non solo, infatti, per il nostro paese, la contrazione dell'offerta che la riforma induce, prospetta una ulteriore riduzione del grado di approvvigionamento con aggravamento del già elevato deficit della nostra bilancia agroalimentare, ma ciò non appare pienamente giustificato neanche a livello comunitario, giacché anche la CEE nel suo complesso

rimane deficitaria per alcuni prodotti<sup>28</sup>. Non può, inoltre, e soprattutto, non apparire immorale tale orientamento mentre nel mondo vi sono ancora molte popolazioni che soffrono la fame<sup>29</sup>.

Le note più positive della riforma appaiono invece le misure ambientali, soprattutto per quanto riguarda la riduzione dei processi eccessivi di intensificazione e l'imboschimento, ed il riconosciuto ruolo fondamentale degli agricoltori per la tutela del territorio rurale. Ed altre note positive non mancano, questa volta proprio a favore di paesi quali il nostro, in alcune altre recenti regolamentazioni, anche se verosimilmente interessanti più o meno ristrette nicchie di mercato. Ci si riferisce all'avvenuta approvazione del regolamento relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli ed alimentari<sup>30</sup>, ed a quelli sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, e sulle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari<sup>31</sup>. Si tratta di provvedimenti che, sia pur con alcuni limiti (ad esempio, non sono ancora disciplinati i prodotti biologici di origine zootecnica), appaiono molto interessanti, e la cui adozione era stata a lungo ritardata sicuramente anche per una netta sottovalutazione dell'importanza economica di una politica di valorizzazione delle produzioni di qualità per l'agricoltura comunitaria. Di tali regolamentazioni potranno principalmente giovare i paesi dell'Europa mediterranea, Italia<sup>32</sup>, Spagna, Francia e Grecia, i quali hanno, del resto, già una tradizione ben forte in fatto di produzioni tipiche e di strumenti normativi di tutela dei marchi d'origine collettivi dei prodotti. Inoltre, tali normative sembrano andare incontro non solo alle esigenze dei produttori, protetti dalle contraffazioni e dagli abusi, ma anche a quelle dei consumatori, orientati e garantiti nella scelta. Non va dimenticato, infatti, che la giurisprudenza comunitaria sulla tipicità delle produzioni agro-alimentari ha avuto fin qui atteggiamenti del tutto liberistici<sup>33</sup>.

## NOTE

1) In G.U. L 218 del 6 agosto 1991, p. 1 ss.

2) Per altro, come si vedrà, anch'esso viene ad essere inciso da alcuni provvedimenti legati alla riforma della PAC.

3) V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su *Evoluzione e futuro della politica agricola comune*, COM(91)258 def., del 19 luglio 1991, proposte della Commissione che fanno seguito al documento di riflessione COM(91)100 del 1° febbraio 1991, su cui v., per tutti, L. COSTATO, *Il piano MacSharry per la riforma della politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 227 ss.

4) Né è da trascurarsi che tale politica ha, indirettamente, addossato ai consumatori gran parte degli oneri del sostegno, attraverso gli alti prezzi pagati per l'acquisto delle derrate agricole.

5) Ma, sotto questo profilo, come si vedrà, le soluzioni prospettate dalla Commissione e poi adottate dal Consiglio con la riforma non paiono corrispondere alle richieste statunitensi.

6) Ci si riferisce all'accordo politico del Consiglio, sulle proposte relative alla riforma della PAC adottate dalla Commissione nell'ottobre del 1991, raggiunto nelle riunioni del 18-21 maggio 1992 (col voto contrario del nostro ministro, soprattutto per il mancato accoglimento della richiesta di un aumento della quota latte italiana).

7) L'accordo sui prezzi agricoli per la campagna 1992/93 - strettamente collegato all'accordo relativo alla riforma della PAC, che scatta dalla campagna successiva - segue, in linea di massima, le proposte della Commissione, prevedendo il blocco dei prezzi della maggior parte dei prodotti al livello 1991/92 e mantenendo le altre disposizioni esistenti. Da notare, per i cereali, che pur venendo mantenuti i prezzi istituzionali applicati per il 1991/92, tuttavia, a causa della consistenza del raccolto precedente, l'applicazione automatica del regime degli stabilizzatori comporta una diminuzione del 3% dei prezzi (v. il regolamento n. 1802/92, in G.U. L 182 del 2 luglio 1992, p. 84 s.).

8) Con il termine «decoupling», difficilmente traducibile, «si intende la opportunità di “disaccoppiare”, separare, le decisioni di politica agraria che hanno effetti sulla sfera produttiva da quelle perseguite sul terreno sociale e ambientale» (così J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della C.E.E.*, in *Questione agr.*, 1988, n. 31, p. 167). Occorre osservare, al riguardo, che la sostituzione della politica dei prezzi - quale strumento principe per assicurare contemporaneamente lo sviluppo produttivo e il sostegno dei redditi agricoli - con misure meno distorsive era stata, a lungo, al centro del dibattito in ambito comunitario; del resto l'obiettivo di sostenere le aziende agricole meno efficienti e di migliorare le condizioni di produzione, sì da consentire una politica dei prezzi e di protezione del mercato più attenuata, è uno dei compiti centrali della politica delle strutture, ed indubbiamente già esistevano, anche prima dei provvedimenti di cui si tratta di seguito nel testo, misure specifiche di aiuto dei redditi degli agricoltori, in particolare di quelli aventi aziende di piccole dimensioni o a carattere familiare e di

quelli situati in zone meno favorite, fino ad arrivare, nel 1989, a prevedere un regime di aiuti transitori al reddito agricolo (col regolamento Cee del Consiglio n. 768 del 21 marzo 1989, in G.U. L 84 del 29 marzo 1989, p. 8 ss., su cui ci si permette di rinviare a G. SGARBANTI, *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della P.A.C.?*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 381 ss.), a favore delle aziende agricole a conduzione familiare più deboli, per aiutarle a fronteggiare la politica già allora intrapresa di diminuzione del sostegno generale ed indifferenziato fornito tramite la garanzia dei prezzi dei prodotti agricoli.

9) I regolamenti nn. 1765/92 e 1766/92 del Consiglio concernono il primo l'istituzione di un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, il secondo l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (entrambi sono pubbl. in G.U. L 181 del 1° luglio 1992, p. 12 ss.); su di essi cfr. L. COSTATO, *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, in *Dir. e giur. agr.*, 1992, p. 261 ss. V. anche i regolamenti del Consiglio: n. 1738/92 che modifica il reg. n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (pubbl. in G.U. L 180 del 1° luglio 1992, p. 1); n. 2064/92 recante modifica del regolamento n. 762/89, che introduce una misura specifica a favore di alcuni legumi da granella; n. 2065/92 che fissa le percentuali da applicare per il calcolo dell'aiuto a favore dei foraggi essiccati per la campagna di commercializzazione 1993/94 (entrambi pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 47 s.).

10) E' noto, e puntualmente lo sottolinea L. COSTATO, *op. ult. cit.*, p. 261, nota 2, che «il prezzo di tale mercato è largamente influenzato da aiuti d'ogni genere, e che, d'altra parte, esso, per i prodotti di prima necessità, non può ragionevolmente essere rimesso al gioco della domanda e dell'offerta, dato che i paesi deficitari sono, normalmente, anche quelli con minori disponibilità finanziarie, sicché ad essi, in un modo o in un altro, bisogna comunque fornire cibo».

11) Più precisamente, il pagamento compensativo è accordato per la superficie investita a seminativi o ritirata dalla produzione che non sia superiore alla superficie di base regionale, data dal numero medio di ettari della stessa investiti a seminativi o messi a riposo conformemente ad un regime sovvenzionato, negli anni 1989, 1990 e 1991; per altro, gli Stati possono applicare anche il diverso sistema delle superfici di base individuali per tutto il loro territorio, fissando per ciascuna azienda una superficie di base data dal numero medio di ettari investiti a seminativi o messi a riposo negli anni suddetti. Se vengono superate le superfici predette scattano meccanismi speciali di riduzione degli aiuti e di ritiro dei terreni dalla produzione. Per regione si intende un intero Stato membro o una regione di uno Stato, a scelta dello Stato interessato.

12) Trattasi dei piselli, fave, favette e lupino dolci; sono, infatti, escluse le altre piante proteiche (lenticchie, ceci e vecce) per le quali l'attuale regime di aiuto viene prorogato fino al 1995/96.

13) Per tali intendendosi i coltivatori che richiedono il pagamento compensativo per una superficie di base che non supera la superficie che sarebbe necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali, calcolate in base alla resa cerealicola media stabilita per la loro regione oppure, nel caso degli Stati membri che ricorrono al sistema delle superfici di base individuali, la cui superficie di base individuale non supera tale superficie. Nel quadro del regime semplificato il ritiro dei seminativi dalla produzione, di cui appreso nel testo, non è obbligatorio, ma il pagamento compensativo viene corrisposto al tasso applicabile ai cereali per tutte le superfici investite ai seminativi indicati nel regolamento n. 1765/92.

14) Tali disposizioni vengono, dunque, a sostituirsi al regime di ritiro dei seminativi dalla produzione previsto dal titolo I del precitato regolamento n. 2328/91. Va ricordato che con il regolamento n. 1703 del 13 giugno 1991, in G.U. L 162 del 26 giugno 1991, p. 1 ss., era stato anche istituito un regime di ritiro temporaneo dei seminativi dalla produzione per la campagna 1991/1992 e previste altre misure speciali in materia; quest'ultimo regime, scaduto, non è stato rinnovato.

Si noti, comunque, che l'obbligo di messa a riposo di una percentuale del terreno destinato a seminativi di cui al regolamento n. 1765/92 potrebbe non essere rispettato; ma in tal caso si avrebbe la perdita di ogni pagamento compensativo.

15) Stabiliti in tutta fretta ed in più punti rinviati a future disposizioni; trattasi dei regolamenti della Commissione 31 luglio 1992, n. 2293, per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione (in G.U. L 221 del 6 agosto 1992, p. 19 ss.); nn. 2294 e 2295 concernenti il regime di sostegno per i produttori rispettivamente di semi oleosi e di piante proteiche (in G.U. L 221 del 6 agosto 1992, p. 22 ss., modificati dai regolamenti n. 2890 e 2891/92, in G.U. L 288 del 3 ottobre 1992, p. 10 ss.); n. 2296 per l'utilizzazione di superfici ritirate dalla produzione al fine di ottenere materiali per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale (in G.U. L 221 del 6 agosto 1992, p. 31 ss., modificato dal regolamento n. 2941/92, in G.U. L 294 del 10 ottobre 1992, p. 9 s.); su di essi cfr. L. COSTATO, *Modalità di applicazione del set aside obbligatorio previsto dal reg. 1765/92*, in corso di pubblicazione su *Dir. e giur. agr.*, 1992. V. anche il regolamento 25 agosto 1992, n. 2467, della Commissione (in G.U. L 246 del 27 agosto 1992, p. 11), che amplia l'elenco dei seminativi di cui al regolamento n. 1765/92, ed il regolamento 24 settembre 1992, n. 2780, della Commissione (in G.U. L 281 del 25 settembre 1992, p. 5 ss.), relativo alle condizioni per la concessione dei pagamenti compensativi.

16) E' da notarsi che mentre nella precedente regolamentazione il prezzo d'intervento era pari a una quota del prezzo indicativo, dal quale a sua volta era calcolato il prezzo d'entrata, ora tali prezzi sono stati direttamente fissati dal regolamento di base e la modulazione del sostegno è in larga misura garantita dai pagamenti compensativi di cui al regolamento n. 1765/92, talché, da un lato, la fissazione del prezzo indicativo ha perso in realtà di rilevanza pratica (testimoniando solo della volontà della Comunità di assestarsi su un livello di prezzi prossimo a quello del mercato mondiale), dall'altro, e più in generale, la nuova struttura dei prezzi garantiti ha come risultato l'abolizione delle precedenti disposizioni sui prezzi derivati e la creazione di una ancor maggiore protezione comunitaria.

Si noti, inoltre, che i prelievi di corresponsabilità ed i due sistemi alternativi di aiuto ai piccoli produttori, legati ai prelievi, sono soppressi a decorrere dalla campagna 1992/93.

17) V. i regolamenti del Consiglio: n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio; n. 2076/92 che fissa i premi per il tabacco in foglia per gruppo di varietà di tabacco nonché i limiti di garanzia ripartiti per gruppi di varietà e per Stato membro; n. 2077/92 relativo alle organizzazioni e agli accordi interprofessionali nel settore del tabacco (tutti pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 70 ss.).

18) V. i regolamenti del Consiglio: n. 2071/92 che modifica il regolamento n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; n. 2072/92 che fissa, per due periodi annuali dal 1° luglio 1993 al 30 giugno 1995, il prezzo indicativo del latte e i prezzi d'intervento del burro, del latte scremato in polvere e dei formaggi Grana padano e Parmigiano reggiano; n. 2073/92

relativo alla promozione del consumo nella Comunità e all'ampliamento dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari; n. 2074/92 che stabilisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (tutti pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 64 ss.).

19) V. i regolamenti del Consiglio: n. 2066/92 recante modifica del regolamento n. 805/68 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e recante abrogazione sia del regolamento n. 468/87, che stabilisce le norme generali del regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine, sia del regolamento n. 1357/80 che istituisce un regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici; n. 2067/92 relativo ad azioni di promozione e di commercializzazione a favore delle carni bovine di qualità; n. 2068/92 che fissa, per il periodo dal 1° luglio 1993 al 30 giugno 1996, i prezzi d'intervento dei bovini adulti (tutti pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 49 ss.).

20) V. i regolamenti del Consiglio: n. 2069/92 che modifica il regolamento n. 3013/89 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine; n. 2070/92 che modifica il regolamento n. 3493/90 che stabilisce le norme generali relative alla concessione del premio a favore dei produttori di carni ovine e caprine (entrambi pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 59 ss.).

21) V. i regolamenti del Consiglio: n. 2078/92 relativo ai metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale; n. 2079/92 che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura; n. 2080/92 che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (tutti pubbl. in G.U. L 215 del 30 luglio 1992, p. 85 ss.); per un primo commento a tali regolamenti v. L. COSTATO, *Norme ambientali d'accompagnamento alla riforma della PAC e regolamento sul prepensionamento in agricoltura*, in corso di pubblicazione su *Dir. e giur. agr.*, 1992.

Da notare in generale su questi tre provvedimenti è che perché abbiano piena efficacia occorre che ogni Stato membro indichi come intende applicarli, attraverso la redazione di specifici programmi pluriennali (a livello nazionale, regionale o zonale) e si assuma parte dei costi (le quote di cofinanziamento nazionale vanno dal 50 al 25%), che per la Comunità - ed anche questo è significativo della loro stretta attinenza alle misure di riforma dei mercati - sono a carico della sezione garanzia del FEOG.

Ancora va osservato: che il regolamento n. 2078/92 integra nel regime da esso contemplato i regimi di estensivizzazione e di aiuti nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale previsti rispettivamente dai titoli II e VII del regolamento n. 2328/91, cit.; che le misure di cui al regolamento n. 2080/92 sostituiscono le misure forestali nelle aziende agricole di cui al titolo VIII del predetto regolamento n. 2328/91, e che il regolamento n. 2079/92 abroga il regolamento n. 1096/88, istituito un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola.

22) Tale regime di ritiro dei seminativi dalla produzione si affianca, dunque, a quello previsto dal precitato regolamento n. 1765/92.

23) In campo forestale sono da segnalare anche i regolamenti del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2157, che modifica il regolamento n. 3528/86, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, e n. 2158 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (pubbl. in G.U. L 217 del 31 luglio 1992, p. 1 ss.).



24) Sul punto cfr., per tutti, L. COSTATO, *Le quote latte e l'anomala applicazione di esse in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 146 ss.

25) A proposito della accentuata amministrativizzazione del settore agricolo, nota efficacemente L. COSTATO, *Modalità d'applicazione del set-aside obbligatorio*, etc., cit., come l'«imprenditore agricolo, che il nostro codice civile aveva esentato dall'obbligo di tenere contabilità e "carte" di ogni tipo, oggi diviene sempre più assoggettato a comportamenti e ad obblighi gravosi di emissione di documenti quali bolle di consegna, fatture, dichiarazioni, domande di premi ecc. che, unite agli obblighi di conservazione della documentazione fiscale e ad altri non lievi adempimenti, appaiono irragionevoli per la stragrande maggioranza delle aziende italiane, piccole e mal strutturate. Sicché sorge addirittura il dubbio che questa amministrativizzazione del settore sia una forma surrettizia di riforma agraria alla rovescia, che voglia indurre i piccoli conduttori, anche proprietari, a cessare l'attività, visto che errori "cartacei" possono avere conseguenze catastrofiche sul reddito».

26) V., ad es., l'8° considerando premesso al regolamento n. 1765/92, cit., ove si afferma «che la politica seguita attualmente per i cereali mira a scoraggiare la produzione».

27) Sul punto, e per la soluzione di una sola apparente antinomia fra normativa comunitaria e normativa nazionale, ci si permette di rinviare a G. SGARBANTI, *Su alcuni problemi giuridici derivanti dalle norme comunitarie che pongono limiti alla produzione*, in *Genio rurale*, 1989, n. 11, p. 11 ss., e ID., *Le limitazioni comunitarie alla produzione agricola e la proprietà agraria*, in corso di pubblicazione in *Atti del convegno La proprietà fondiario-agraria nel 501 anniversario del libro terzo del codice civile*, Lecce, 17-19 ottobre 1991, e bibl. *ivi cit.*

28) Tutt'ora la blancia commerciale agricola della CEE è complessivamente passiva, dato il permanere di forti importazioni per alcuni prodotti come le oleaginose.

29) Come opportunamente evidenzia L. COSTATO, *Gli aiuti al reddito*, etc., cit., p. 261, nota 2, «sotto questo profilo può apparire strano che l'Europa e gli Stati Uniti d'America siano così preoccupati delle loro eccedenze, anche se non si possono sottacere le difficoltà, gravi e talora irrimediabili, cui si va incontro persino nel fornire aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo, e taluni aspetti fortemente negativi che gli aiuti stessi provocano soprattutto nei territori di tali paesi ove l'agricoltura consente solo, e non sempre, produzioni appena sufficienti all'autosostentamento delle popolazioni rurali».

30) Regolamento n. 2092 del Consiglio del 24 giugno 1991, in G.U. L 198 del 22 luglio 1991, p. 1 ss. (modificato dai regolamenti n. 1535/92 della Commissione, in G.U. L 162 del 16 giugno 1992, p. 15, e n. 2083/92 del Consiglio, in G.U. L 208 del 24 luglio 1992, p. 15 s.); su di esso cfr., per tutti, L. COSTATO, *Il regolamento CEE sul metodo di produzione biologico*, in *Genio rurale*, 1991, n. 11, p. 13 ss.

31) Regolamenti nn. 2081 e 2082 del Consiglio del 14 luglio 1992, in G.U. L 208 del 24 luglio 1992, p. 1 ss.; su di essi cfr. L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità*, in corso di pubblicazione su *Riv. dir. agr.*, 1992, I.

32) La quale ha dettato le disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2092/91, con il d.m. 25 maggio 1992, n. 338, il quale, per altro, si limita alle produzioni agricole di base e al settore olivicolo e vitivinicolo, essendo emanato dal ministro dell'agricoltura

e delle foreste (mentre manca quello di completamento del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato per gli altri prodotti; probabilmente sarebbe più corretto, dato il tenore unitario della regolamentazione comunitaria, che prevede, ad es., un'unica autorità legittimata a ricevere le dichiarazioni di inizio dell'attività, un decreto interministeriale). Mancano invece ancora le disposizioni interne necessarie per dare piena attuazione ai regolamenti nn. 2081 e 2082/92.

33) Basti pensare alla famosa sentenza della Corte di giustizia sulla pasta italiana (causa 407/85, decisa il 14 luglio 1988, pubbl. in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, p. 56 ss., con commento di L. COSTATO). Sul punto v. da ultimo, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali, nonché per l'esame di alcune importanti comunicazioni della Commissione sulla libera circolazione e sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari, A. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Il dir. dell'agricoltura*, 1992, p. 33 ss.. Tale Autore ripercorre, in particolare, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'art. 30 del Trattato, ossia sulla norma volta a rimuovere tutte le restrizioni quantitative tra gli Stati membri nonché le misure aventi carattere equivalente, a partire dalla nota sentenza in *Cassis de Dijon*, 120/79 decisa il 20 febbraio 1979, in cui è stato affermato in generale, e per la prima volta, il principio dell'equivalenza tra le diverse legislazioni nazionali in ordine alla circolazione dei beni, talché una Stato non può opporsi all'importazione sul suo territorio di una merce che circola liberamente nel paese in cui è stata prodotta e che sia conforme alla disciplina ivi vigente, salvo che non dimostri l'applicabilità delle eccezioni di cui all'art. 36 del Trattato.